



## 公共行政专家委员会

## 第十九届会议

2020年3月30日至4月3日

临时议程\* 项目6

可持续发展的有效治理：将原则付诸实践并审查成果

## 可持续发展的有效治理：将原则付诸实践并审查成果

## 秘书处的说明

## 摘要

公共行政专家委员会第十七届会议在第十六届会议提出的以可持续发展目标 16 的关键要素——有效、负责和包容——为核心的概念框架基础上，商定了一套关于有效治理促进可持续发展的 11 项原则。这些原则由经济及社会理事会第 2018/12 号决议批准，强调必须切实不断地改进国家和地方治理能力，以实现可持续发展目标。为此目的，这些原则与实施顺应民需的有效治理的一系列通用战略相联系，其中许多战略这些年来已为联合国各论坛、决议和条约所承认和核可。

委员会第十八届会议继续确定和审查了用以实施这些原则的技术准则(包括各部门的准则)，并审议了如何使联合国有关组织、区域组织、专业和学术界参与这方面的工作。委员会还考虑了将这些原则与指标方面的相关工作联系起来，以期促进加强评估改革政策对建设强有力机构和实现可持续发展目标的影响的分析基础。

本文件由秘书处与委员会成员格尔特·布卡尔特、杰拉尔丁·弗莱册-莫勒克蒂、阿里·哈穆萨、路易·莫勒曼、朱拉奇·内美克和莫尼·皮扎尼合作编写，旨在支持委员会的进一步审议将各项原则与区域和国家行动联系起来，为实现可持续发展目标建立强有力的机构。文件提请委员会注意与区域组织合作的潜力，特别是在编写有关区域的各项原则状况的基线研究方面。同样，由委员会成员发

\* E/C.16/2020/1。



挥主导作用的区域讲习班也有助于促进原则的实施，并酌情加强各国建设有效、负责和包容的机构的工作与全球后续行动和审查进程之间的联系。

委员会此前一致认为，就每项战略的概念和执行工作的内在要素达成共识可有助于看清机构建设的全局、交流共同感兴趣的分析结果并据此着手进行优先事项。这种指导最好以个案研究、国家和国家以下各级观察到的有希望的办法予以说明，而通过国际合作、同行学习和研究等途径与其他方面联系的机会则可以加快实现有效、负责和包容的机构。本文件介绍了这项工作的最新情况，包括对以同业集体知识为基础编写指导说明相关程序问题的思考。

最后，本文件参考治理指标和可持续发展目标实施审计领域的最新发展，考虑了审查成果的问题。认识到全球统计界提出的方法和质量保证问题，重新讨论并扩大了不同分析层级的指标选择问题。请委员会就加快将每一项原则与一套商定的可持续发展全球目标指标和(或)其他指标联系起来的举措的战略提出咨询意见，以期有助于加强分析依据，评估改革政策对各级建立有效、问责和包容机构的影响。

## 一. 背景

1. 公共行政专家委员会第十七届会议在第十六届会议提出的以目标 16 的关键要素——有效、负责和包容——为核心的概念框架基础上，商定了一套关于有效治理促进可持续发展的 11 项原则。这些原则由经济及社会理事会第 2018/12 号决议批准，强调必须切实不断地改进国家和地方治理能力，以实现可持续发展目标。为此目的，这些原则与实施顺应民需的有效治理的一系列通用战略相联系，其中许多战略这些年来已为联合国各论坛、决议和条约所承认和核可。
2. 委员会第十八届会议继续确定和审查了用以实施这些原则的技术准则(包括各部门的准则)，并审议了如何使联合国有关组织、区域组织、专业和学术界参与这方面的工作。委员会还考虑了将这些原则与指标方面的工作联系起来，以期促进加强评估改革政策对建设强有力机构和实现可持续发展目标的影响的分析基础。
3. 经济及社会理事会在其关于委员会第十八届会议报告的第 2019/26 号决议中，鼓励各级政府考虑对所有公共机构适用促进可持续发展的有效治理原则，支持落实所有可持续发展目标，同时考虑到不同的治理结构，国家现实情况、能力和发展水平，并尊重国家政策和优先事项。经社理事会还鼓励委员会继续确定和审查实施原则的相关技术准则，并注意委员会将一套商定的全球可持续发展目标指标与每项原则联系起来的举措。
4. 将原则付诸实践并审查成果取决于这些领域中每一个方面的进展。本说明载有关于这些事项的最新情况和进一步思考。本说明是与委员会有效、负责和包容的机构问题非正式工作组成员合作编写的，作为背景材料供第十九届会议审议。

## 二. 将原则付诸实践

### A. 促进可持续发展有效治理的区域合作

5. 在第十八届会议上，委员会成员强调，区域、国家和国家以下各级对原则的主人翁感是至关重要的，以便将其付诸实践并促进培养这样一种感观，即与建立强有力的可持续发展机构有关的问题正在这些层级得到处理。鉴于区域行为体在连接全球目标和国家行动方面发挥的关键作用，它们可在这方面发挥关键作用。
6. 区域合作和一体化正在成为取得进展的关键驱动力，特别是在加强监测和统计能力、调动资金和推进创新政策办法方面，这对制定综合发展战略和应对跨界挑战至关重要。联合国各区域委员会则通过提供技术能力、分析工作和咨询服务，并担任制定规范以及部门和部门间对话的专用平台，支持各国努力执行《2030 年可持续发展议程》(E/2019/15)。
7. 各区域委员会还通过举办讲习班来支持各国，协助编制自愿国别审查。关于编制自愿国别审查的指导意见反映了有效治理的原则，除其他外，建议各国考虑如何确保支持执行可持续发展目标的体制机制是有效、负责和包容的等方面的信

息，并考虑强调如何能够围绕可持续发展目标动员各机构，以改善其运作，使其更具响应性、问责性和透明度，并促进协作和变革，实现跨部门的政策一致性和一体化。

8. 关于编制自愿国别审查的指导意见建议可以提供以下方面的信息：国家和国家以下各级政府之间如何分工，以便协调一致地执行《2030年议程》；采取了哪些措施确保系统地收集、共享和分析相关数据和信息；如何审查、监测和评估执行可持续发展目标的政策和措施。<sup>1</sup>

9. 与区域委员会一起，其他区域组织积极参与将《2030年议程》纳入区域规划，并支持在区域和国家范围内实现可持续发展目标。许多此类组织在共同感兴趣的领域与联合国合作，并已被授予常驻观察员地位，这使他们能够自由参加大多数会议，包括委员会的年度会议。有些组织设有政策框架或专门机构，专门负责区域范围内的治理和机构建设。表1提供了支持各国促进有效治理和建立强有力机构的主要区域组织的实例。

表1  
参与建设强有力机构的区域组织实例

组织	政策框架、行动计划或重点领域	专业论坛	监测工具
非洲联盟	《2063年议程》第一个十年执行方案(2014-2023年)；监测并支持执行《2030年议程》	非洲同行审议机制；非洲治理架构	《非洲治理报告》(最新版：2019年)
经济合作与发展组织(经合组织)	经合组织关于健全公共治理的政策框架	公共治理委员会；监管政策委员会	《政府概览》(最新版：2019年)；《监管政策展望》(最新版：2018年)
美洲国家组织	有效的公共管理	美洲有效公共管理合作机制	—
伊比利亚-美洲总秘书处	伊比利亚-美洲改善治理、加强体制和开发人才倡议	伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议	伊比利亚-美洲治理指数(正在制定中)
东南亚国家联盟(东盟)	《东盟共同体愿景2025》	东盟公务员制度事务合作	—
南亚区域合作联盟(南盟)	人力资源开发	南盟内阁秘书会；南盟承认的多个专业团体	—

<sup>1</sup> 联合国，经济和社会事务部，《自愿国别审查编制手册：2020年版》(经济和社会事务部，2019年)，第60页。

## 与非洲同行审议机制合作

10. 在第十八届会议上，委员会讨论了是否可以将促进原则的工作与非洲联盟和其他已确立执行路径的区域机构的现有进程相结合。会上建议，这可以发生在非盟国家元首一级，也可以发生在地方治理层面。

11. 非洲同行审议机制是一个专门论坛，致力于促进非洲联盟成员国之间在以下四个专题领域的善政：民主和政治治理、经济治理和管理、企业治理、广泛的社会经济发展。该机制是非洲自我监测工具，用于分享最佳做法和经验，找出不足之处，评估能力建设需求，以确保参与国的政策和做法符合非洲联盟共同价值观并支持非洲一体化。

12. 根据 2017 年 1 月非洲联盟首脑会议上国家元首的决定，该机制进一步肩负任务，支持非洲联盟成员国为监测和评价《2063 年议程：我们希望的非洲》和《2030 年议程》执行情况发挥作用。鉴于该机制致力于促进善治，其重点是落实《2063 年议程》的愿望 3，即呼吁实现“一个善政、民主、尊重人权、正义和法治的非洲”，这与《2030 年议程》的可持续发展目标 16 密切相关。

13. 2019 年 10 月，经济和社会事务部和该机制与联合国开发计划署(开发署)合作，共同举办了一次区域讲习班，作为委员会第十八届会议的后续行动。该讲习班专门旨在支持各国在各级评估 11 项有效治理原则中每项原则在机构应用方面的差距。<sup>2</sup> 讲习班发起的政府主导的评估可以作为酌情进行更具体深入审查的先导，并直接导向在机构建设优先领域制定政府主导的改革政策。讲习班还鼓励与《2030 年议程》有关的机构建设努力与非洲联盟《2063 年议程》的目标保持一致，以促进政策连贯性。

14. 非洲经济委员会、非洲联盟、非洲开发银行和开发署非洲区域局等机构已制定了支持执行《2030 年议程》和《2063 年议程》的若干机制和工具。其中包括非洲可持续发展指标框架、<sup>3</sup> 年度《非洲可持续发展报告》、<sup>4</sup> 非洲可持续发展区域论坛、<sup>5</sup> 非洲区域协调机制<sup>6</sup> 和非洲区域联合国可持续发展小组。<sup>7</sup>

<sup>2</sup> 联合国，经济和社会事务部，《可持续发展的有效治理：将原则付诸实践》。可查阅：[https://publicadministration.un.org/africa\\_regional\\_workshop/](https://publicadministration.un.org/africa_regional_workshop/)。

<sup>3</sup> 联合国，非洲经济委员会(非洲经委会)，《非洲可持续发展指标框架和初步指标汇编》(非洲经委会，2014 年，亚的斯亚贝巴)。

<sup>4</sup> 由非洲经委会、非洲联盟、非洲开发银行和开发署非洲区域局联合编写。《非洲可持续发展报告》最新版于 2018 年发布。

<sup>5</sup> 会议由非洲经委会与非洲联盟委员会、非洲开发银行和联合国系统合作召开。论坛第六届会议将于 2020 年 2 月 24 日至 27 日在津巴布韦维多利亚瀑布举行。见 <https://www.uneca.org/arfsd2020>。

<sup>6</sup> 例如见联合国，非洲经委会，《非洲区域合作机制第二十届会议和联合国区域可持续发展小组第三次联席会议》。可查阅：[www.uneca.org/rcm20](http://www.uneca.org/rcm20)。

<sup>7</sup> 见 <https://unsdg.un.org/un-in-action/africa>。

15. 专门用于监测治理的工具具体包括非洲经委会《非洲治理报告》<sup>8</sup>、非洲联盟的《非洲治理报告》<sup>9</sup>和民间社会牵头的易卜拉欣非洲治理指数。<sup>10</sup>在所有相关利益攸关方之间促进有效治理和持续合作的努力被认为是有价值的，但讲习班与会者指出，可以继续努力协调这些机制和工具，以期进一步促进区域一级的一致性和精简监测。

16. 监测非洲治理的数据和统计数据是讲习班反复讨论的话题，与数据有关的挑战是一个常见的问题。该区域各国面临的困难包括缺乏财政资源和人力资本，地方一级汇编数据，实施数据分类，协调各国之间和因时间推移在方法上的差异，以及加强在政策进程中使用数据。

17. 非洲同行审议机制在其四个专题领域制定了大约 98 项指标，报告依据的是与在非洲与各国家统计局合作产生的数据。除持续的公民满意度调查等量化指标之外，据称还可以通过以下方式加强这类报告：对公共服务进行定性公民审查；借鉴对《联合国反腐败公约》等相关承诺执行情况的审查，以免各国因重复的报告要求而负担过重；利用各国人权报告和评估等非官方数据来源；将指标具体化和本地化，例如七国+集团推动的关于正在或已经受冲突影响国家获得非正式司法机构的指标；通过最高审计机关将可持续发展目标纳入审计计划。

18. 讲习班的结论性意见强调了通过共同开发非洲可持续发展目标 16 的监测和评价工具，将原则纳入非洲同行审议机制进程的重要性。一些国家的与会者注意到，这些原则尽管不一定是具体明确的，但都已经在其自愿国别审查进程中得到考虑。

19. 为此取得的一个重要成果是讲习班组织者同意开始就非洲各地实施这些原则的状况进行基线研究。进行此类研究的一种方法可以是对公共部门遵守这些原则的情况进行调查，并报告调查结果。在选择指标、国家内的行政级别和分析单位(例如政府部门、司法管辖区、机构或个别机构)方面出现了一些重要问题。此外，这项研究还可以提供一个机会，来考虑现有工具和举措如何相互联系，和/或对各国适用 11 项原则的情况进行调查，特别是对执行《2030 年议程》和《2063 年议程》，会带来什么附加值。

20. 该项研究的第二部分可以包括对照更广泛的《2030 年议程》执行情况对调查结果进行分析。这项工作的前提可能是，不仅建设强大的机构是可持续发展目标之一，而且更强大的机构也能带来更好的治理和可持续发展成果。对体制优势和弱点的分析可以帮助查明有关国家和/或区域一级在实现可持续发展目标方面面临的具体挑战。

<sup>8</sup> 非洲经委会《非洲治理报告》最新版于 2018 年发布，可查阅：[www.uneca.org/publications/african-governance-report-v](http://www.uneca.org/publications/african-governance-report-v)。

<sup>9</sup> 见非洲同行审议机制，《非洲治理报告：促进非洲联盟共同价值观》(2019 年 1 月)。可查阅：[https://au.int/sites/default/files/documents/36418-doc-eng-\\_the\\_africa\\_governance\\_report\\_2019\\_final-1.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36418-doc-eng-_the_africa_governance_report_2019_final-1.pdf)。

<sup>10</sup> 详情见 <https://mo.ibrahim.foundation/iiag>。



21. 这种分析可能进一步揭示结构性问题，例如，在核算改革政策对不同人口组别的影响、环境健康或国家以下各级行政机构的资源与责任之间严重脱节方面存在系统性差距。综上所述，这种跨国比较可以揭示转型治理的加速器和机会，以实现可持续发展目标的十年行动。

#### 与经济合作与发展组织的协作

22. 经济合作与发展组织(经合组织)在委员会第十八届会议上告知委员会，该组织通过了关于公共治理不同领域的 14 项单独建议，并制定了完善的指导方针，以促进成员国的公共治理。<sup>11</sup> 一份旨在将决策各个方面联系起来的健全公共治理政策框架草案正是目前进行的公众咨询的主题。经合组织还试图将现有法律文书汇编在一起，例如关于促进全政府办法和评估政策执行情况的法律文书，并突出不存在法律文书的领域，同时建立一个平台，为能力建设提供量身定做的支持，从而有助于将国际社会的集体专门知识汇集起来应对治理挑战。

23. 应经合组织的邀请，委员会就该政策框架草案发表了评论意见，以期促进全球和区域各级之间的一致性，加强与可持续发展目标的联系，并解决治理成功和治理失败的问题。委员会感到高兴的是，其大部分评论似乎已在该框架的订正草案中得到考虑。<sup>12</sup>

24. 该框架草案旨在向各级政府提供综合诊断、指导和基准工具，除其他外，帮助设计和推行公共治理改革议程，使各国政府能够更接近这一领域的经合组织标准和做法。委员会注意到，该框架寻求将以前工作中的见解和建议汇集在一份综合文件中，因此非常有用，尤其是对经合组织成员国和伙伴国家。

25. 与经合组织的互动使非正式工作组有机会回顾可能与所有区域举措相关的见解。一是推动可持续发展有效治理的共同主线是《2030 年议程》的普遍性，各国决心采取大胆和变革的步骤，使世界走上可持续和有韧性的道路。各国政府承诺做出不懈努力，在 2030 年前全面执行该《议程》。区域框架、工具和改革可以有助于将实现可持续发展目标作为改革政策的主要目标。

26. 同样，经合组织在其政策框架草案中指出，专家委员会同意，我们当代环境、社会和经济挑战要求以连贯一致方法制定公共政策，以应对社会面临的复杂、多层面的挑战。政府协调中心是促进以综合办法执行可持续发展目标的一项重要战略，可与其他办法一起成为区域后续行动和审查机制的重点。监测政策一致性和分析机构建设举措对各国面临的多层面挑战的影响是持续关注的问题。

27. 在与经合组织的互动中强调的另一个教训是背景的重要性，这一点在政策框架草案中得到了承认。尽管所有国家都赞同《2030 年议程》的共同愿景，但相对与区域和经济国家集团，为实现可持续发展目标建立强有力机构的具体政策框架和工具可能有明显的优势和局限性。经济转型国家或冲突后局势中的国家就是很好的例子。因此，委员会可以继续鼓励制定针对具体情况区域行动计划、论坛

<sup>11</sup> 见经济合作与发展组织(经合组织)，《公共治理》。可查阅：[www.oecd.org/governance/](http://www.oecd.org/governance/)。

<sup>12</sup> 经合组织，经合组织关于健全公共治理政策框架草案，GOV/PGC(2018)26/Rev1 号文件。

和工具，这些计划、论坛和工具仍然借鉴有效治理促进可持续发展的各项基本原则，并将《2030年议程》作为所有国家应对重大环境、社会和经济挑战的主要指导。

## B. 在确定有效治理原则实施办法方面取得的进展

28. 2019年，委员会评议了秘书处关于这一专题的说明(见 E/C.16/2019/4，第二.A节)中提出的常用战略指导框架草案，达成了一个共同谅解，即每项战略的概念和执行工作的内在要素有助于看清机构建设的全局、交流共同感兴趣的分析结果并据此着手进行优先事项。如委员会以往审议所示，这种指导最好以个案研究、国家和国家以下各级观察到的有希望的办法予以说明，而通过国际合作、同行学习和研究等途径与其他方面联系的机会则可以加快实现有效、负责和包容的机构。

29. 虽然委员会没有划定研究的优先领域，但是委员回顾了促进以下方面工作的好处：公务员职业化、业绩管理、稳妥地制定政策、公民参与和教育、监管能力、信息和通信技术、公共部门廉正。委员会还建议在提供指导时需要考虑各种体制和发展背景。

30. 迄今为止，已撰写了5份战略指导说明的初稿(商定的框架里面有62项常用战略)，交由委员会非正式工作组成员及其他方面评议。初稿涉及到透明原则下的预算透明度，不歧视原则下的公共部门工作人员多样性，以及稳妥地制定政策原则下的监测和评估、协调一致的政策制定和风险管理框架。委员会不妨出具初步意见。

31. 对于由非正式工作组主持草拟5份战略指导说明一事，所做的工作相对较少，突显出需要加快步伐，遵循一套明确的流程，按照委员会之前的讨论，响应经济及社会理事会第2018/12号决议的号召，制定系列战略指导说明，构建共识。借鉴国际标准化组织的既有工作方法，建议委员会考虑在自愿的基础上组建特别技术小组，根据相关专业经验以及作为所在领域权威受到认可的程度，吸收国际组织或国际专业协会的人员参加。

32. 技术小组撰写的指导说明可交由同行评审及其他质量控制机制评估。初稿完成后，可将之发给相关专业协会和相关机构征求意见，重点动员国家和国家以下各级官员参与。修订时，应当照顾所有利益攸关方的意见。

33. 在技术指导的撰写上，需要采用综合办法，利用各种信息来源，优先考虑明显是严格根据专业考量开发的、公正的调查、标准、方法和工具。信息来源均长短并存，只有符合特定质量标准的才在技术指南的最终版本中提及。信息来源质量评估标准可予提供。

34. 评估公共部门情况和趋势时，可把国际组织和(或)各个小组选定的其他广获认可的实体开展的权威全球和区域调查作为基础。如调查是利用科学合理的方法设计和实施的，则应当考虑调查数据。同样，如小组成员认为现有标准是按照稳妥的方法制定的，则应当考虑现有标准。这可能包括政府间机构通过的标准、明确受命制定此类标准的政府间机构的国际秘书处制定的标准、或在特长领域受到



公认的国际专业协会公布的标准。可以沿用对原则采取的做法，强调标准是自愿性质的，不属于协定或法律。

### 三. 审查结果

#### A. 在对接有效治理原则与治理指标制定工作方面取得的进展

35. 在第十八届会议上，提出了三个层级的指标供讨论。大家普遍认为，有效、负责和包容的机构会促成可持续发展目标的实现，如果在朝着可持续发展目标前进的过程中进度落后，机构薄弱可能是一个重要因素。因此，在最高一级分析中，可以把原则与全球可持续发展目标指标框架联系起来，反映其对实现可持续发展目标的影响。关于可持续发展目标的落实情况，要借助全球指标框架以及相关的区域和国家指标框架来衡量。

36. 正如第十八届会议指出的那样，约 80% 的国家制定了国家发展计划，用作国家成果框架的基础，而 20% 的国家使用部门计划。可以把治理影响指标与可持续发展预期成果挂钩，这样既可以避免在政策改革时敷衍了事，也可以分析在机构能力上存在的哪些具体差距可能有碍实现国家目标。

37. 在第二级分析中，可以把 11 项原则逐个与针对更为具体的目的制定的额外治理指标联系起来。如何衡量原则遵守情况，是委员会研究的一个主要课题。因为有效治理和机构建设是《2030 年议程》不可分割的组成部分，像委员会上次关于这一专题的报告(同上，第三.A 节和附件)所建议的那样，甚至可以把此类指标纳入全球可持续发展目标指标框架。也可以从相关框架提取，例如统计委员会治理统计普拉亚小组为给治理领域的国际统计指南和标准制定工作奠定基础而设置的框架。

38. 这一级分析指标可能特别有助于了解不同的改革政策组合在多大程度上能促进原则在不同的发展和体制背景下得到实施。战略与结果之间的联系未必总是直接的或清晰可辨的。举例来说，大家普遍接受的一种观点是，提供公开政府数据，可以促进问责，把机构置于公众的监督之下，做到包容。然而，视公开政府数据的内容和形式，以及民间社会行为体利用公开政府数据的能力，在促进信息获取或揭示政府运作方式方面，此类数据产生的实际影响可能有限。精心设计透明度指标，使之既独立于可持续发展的影响，也独立于具体结构和进程，可以帮助更好地分析在不同条件下哪些奏效、哪些不奏效。

39. 在第三级分析中，可以把指标与常用战略联系起来。在衡量此类做法时，要用到关键业绩指标，而关键业绩指标又基于专家群体的集体知识和经验。它们往往反映的是与战略执行方法和预期结果直接相关的结构和程序，例如条约的批准情况或接受审计的行政单位所占比例。

40. 正如第十八届会议上所说的，还可以从具体发展目标的角度来看指标。例如，对于可持续发展目标 4(优质教育)，侧重点可以是原则在与教育系统直接相关或有重要联系的机构的落实情况。联合国教育、科学及文化组织的指标也许提供了

分析所需的许多概念内容和数据内容，而原则可以提示在可持续发展的治理方面有哪些领域在教育和相关部门较少受到审查。类似论证也适用于普拉亚小组的工作重点——安全和司法部门，或者与可持续发展目标有关的任何其他领域。

41. 为消除不同级别分析用指标的歧义而提出的建议，经调整后列入表 2，供委员会进一步审议。

表 2  
不同级别分析用指标

衡量什么？	指标可以帮助回答哪些问题？	哪些指标可能最相关？
可持续发展目标的实现情况	遵循原则对落实《2030 年议程》有何影响？	<ul style="list-style-type: none"> <li>全球商定的目标指标框架</li> <li>区域和国家可持续发展目标指标</li> </ul>
有效治理原则的落实情况	在不同背景下，常用战略在多大程度上促进了有效治理原则的落实？	<ul style="list-style-type: none"> <li>可持续发展有效治理指标 (与每项有效治理原则挂钩)</li> <li>区域可持续发展有效治理指标</li> </ul>
常用战略的实施情况	推荐的结构和流程是否落实，是否产生了预期结果？	<ul style="list-style-type: none"> <li>关键业绩指标 (与战略挂钩)</li> </ul>

## B. 借鉴治理统计普拉亚小组的工作

42. 治理统计普拉亚小组由统计委员会于 2015 年成立，受命为国家统计单位编写治理统计手册。经过广泛咨询和准备，普拉亚小组于 2019 年 11 月公布《手册》草稿，<sup>13</sup> 征求意见。统计委员会将于 2020 年 3 月 3 日至 6 日举行第五十一届会议期间，在治理、和平与安全统计这个议程项目下，审议普拉亚小组的最后报告。《手册》旨在指导国家统计单位衡量“可持续发展目标 16 的核心治理概念”。

43. 2018 年 4 月，在委员会第十七届会议上，就委员会的有效治理原则相关工作与统计委员会的治理统计相关工作之间可能存在哪些互动，初步进行了交流。2019 年 4 月，在委员会第十八届会议上，介绍了最新情况。

44. 委员会寻求与普拉亚小组协作，核心目标在于促进统计委员会就统计发展开展的工作与委员会就《2030 年议程》中治理和公共行政方面的内容开展的工作之间建立横向联系。具体地说，委员会鼓励普拉亚小组考虑如何在《手册》中体现

<sup>13</sup> 可查阅：[http://inec.v/praiagroup/handbook/Handbook\\_on\\_GovernanceStatistics-Draft\\_for\\_global\\_consultation.pdf](http://inec.v/praiagroup/handbook/Handbook_on_GovernanceStatistics-Draft_for_global_consultation.pdf)。

有效治理原则，因为设计指标框架，用来衡量和监测《2030年议程》中与治理有关的目标，对统计和公共行政领域都有利。<sup>14</sup>

45. 《手册》草案涉及治理的八个层面，分别是：不歧视和平等、参与、公开性、诉诸司法的机会和司法质量、回应性、消除腐败、信任、安全和安保。针对每个层面，设专章列举关键的推荐指标，以及可能对国家统计局采取措施更好地衡量可持续发展目标 16 的落实情况有用的其他指标。《手册》内含关于每个层面包括相应子层面的说明，还解释了每个层面的重要性。

46. 附件对有效治理原则与普拉亚小组遵循的概念框架进行了比较。正如第十八届会议上所说的，某些原则(廉正、透明度、不歧视和参与度)在概念上似乎有大块重叠，而其他原则可能被归入其他层面(胜任能力和不让任何一个人掉队)，或在第一版中没有得到体现(稳妥地制定政策、协作、独立监督、立足基层和代际公平)。

47. 角度出现差异，部分原因可能是出发点有所不同。委员会把有效、负责和包容的机构放在有效治理原则相关工作的核心，而普拉亚小组似乎把人权置于工作的中心。《手册》草案写道：“人权，按照国际法的界定和阐述，提供了一个适当的基础，可以在上面进一步形成治理统计的定义框架和方法框架”。

48. 针对普拉亚小组研究的八个层面，逐个推荐了一套关键指标。选择关键指标的依据各不相同，但大体上都与现有数据集的可获性和治理数据收集的最佳做法有关。例如，普拉亚小组在介绍对于参与的看法时，建议指标应当力求：

- (a) 涵盖主题的方方面面；
- (b) 对政策制定工作有意义，与具体政策和战略紧密关联；
- (c) 简单、清晰、易于政策制定者及其他利益相关者理解；
- (d) 提供直接、清楚的进度衡量标准；
- (e) 对全体国家或大多数国家有意义。

49. 普拉亚小组还就数据来源、特别是与家庭调查、商业调查、人口普查、行政记录和专家评估、指标类型(结构、过程或结果指标)有关的数据来源提供指导，建议对于治理的不同层面可能需要采取不同的办法。例如，衡量“直接歧视”情况时，建议使用家庭调查和行政数据，并强调结果。对于其他方面的歧视，信息来源和指标类型的优势和劣势可能不同。

50. 从《手册》草案来看，数据质量是选择治理指标时需要考虑的另一个问题，里面大致参考了经合组织统计活动质量框架。经合组织质量框架有七个层面，分别是：相关性、准确性、可信性、及时性、可获得性、可解释性和连贯性。<sup>15</sup> 普

<sup>14</sup> 治理统计普拉亚小组的职权范围载于 E/CN.3/2015/17，附件。

<sup>15</sup> 经合组织，经合组织统计活动质量框架与导则，统计司 STD/QFS (2011) 1。

拉亚小组之所以选择这个框架，是因为认为它既适用于官方来源，也适用于非官方来源。

51. 国家统计局编制统计数据成本也是一个考量因素，它对许多国家造成重大挑战。为摆脱资源制约，普拉亚小组建议各国考虑改进并扩大现有行政数据系统，并且(或者)在需要通过调查收集数据的情况下，将治理方面的内容放进现有调查，就算调查针对的可能是其他专题。此外，普拉亚小组强调，动员新的行为体参与收集数据、摸索新的非官方数据来源，这种做法很有价值。

52. 普拉亚小组注意到，在一些领域，提供的指导更高端，数据收集和使用的涉及面往往更广泛，数据的可比性/协调性也更强。例如，在衡量贿赂、犯罪发生率和施害行为、诉诸刑事司法的机会、系统反应能力和对于机构的信任时，采用的方法相对先进。相比之下，在衡量歧视现象、参与度、公开性(透明度)、诉诸民事司法的机会、服务满意度以及大面积腐败和裙带关系等其他形式的腐败方面，需要进一步就采用的方法开展大量工作。

53. 在所有相关数据收集工作中，都需要更好地接触难以接触到的群体，这被认为是为各国、各区域的共同挑战。正如委员会及其他方面所说，为了编制适合“不让任何一个人掉队”原则使用的数据，需要加大努力，酌情编制分类数据。

54. 综上所述，委员会不妨考虑借鉴普拉亚小组在相关领域的主要推荐指标，特别是与廉正、透明度、不歧视和参与度原则有关的指标。委员会还可以考虑加快与原则与指标对接有关的技术工作，效仿普拉亚小组，为确保数据质量，采用商定的框架，例如经合组织的质量框架，或采用其他国际商定的标准，例如联合国官方统计国家质量保证框架。<sup>16</sup>

### C. 可持续发展目标落实情况审计

55. 最高审计机关国际组织(国际审计组织)继续通过最高审计机关发展倡议——“审计可持续发展目标”全球方案，支持最高审计机关审计可持续发展目标的落实情况。在方案中，非洲、亚洲和太平洋、欧洲和拉丁美洲及加勒比的 73 个最高审计机关和一个国家以下级审计单位，实施绩效审计，检查可持续发展目标的准备落实情况。审计采用整体政府方针，考察各国政府如何将《2030 年议程》与国情相结合。

56. 审计模式包括查看体制框架的建立情况、政策连贯性机制、执行手段、不让任何一个人掉队原则、跟踪和审查机制以及多方利益攸关方参与。迄今发布的报告显示，最高审计机关敦促各国政府在缺乏行动的地方采取行动，对《2030 年议程》的执行工作实施独立监督，就提高准备程度和加强执行工作提出建议，为增进公民和利益攸关方的意识做出贡献。在某些情况下，在国别自愿陈述过程中征求了最高审计机关的意见。

<sup>16</sup> 载于 2019 年 10 月出版的联合国官方统计国家质量保证框架手册第 3 章和附件。可查阅：<https://unstats.un.org/unsd/methodology/dataquality/un-nqaf-manual/>。

57. 最高审计机关发展倡议目前正在开发另一个可持续发展目标审计模式，以支持最高审计机关审计可持续发展目标的落实情况。有效治理原则非正式工作组的一名成员参加了 2019 年 2 月在奥斯陆举行的首次模式开发问题会议。在新模式中，可持续发展目标落实情况审计的定义是，针对为促进实现与一或多个可持续发展目标挂钩的国家商定目标而出台的整套政策，实施的执行情况审计。这种审计预计将根据目前的趋势，并结合国家目标与相应可持续发展目标的契合程度，就实现目标的可能性得出结论。
58. 模式将于 2020 年初推出，以《2030 年议程》和国别自愿陈述准备指南为基础。因此，最高审计机关发展倡议说明，正在开发的模式与大多数的可持续发展有效治理原则一致。
59. 模式的试点工作将通过在两个区域对可持续发展具体目标(拉丁美洲：具体目标 12.7(可持续公共采购)；亚洲和阿拉伯国家：具体目标待定)实施合作审计的方式开展。最高审计机关发展倡议还会向乌干达和斐济的最高审计机关提供支持，审计具体目标 5.2(暴力侵害妇女)的落实情况。
60. 最高审计机关发展倡议也将促进可持续发展目标准备和实施情况审计产生更大的影响。它会协助最高审计机关传达关键审计信息，加强后续跟进机制，并且促进利益攸关方联合起来，提倡落实最高审计机关就可持续发展目标提出的建议。

#### 四. 结论和建议

61. 秘书处经济和社会事务部和区域组织都有意愿促进可持续发展的有效治理，特别是将之作为推动所需转型，从而平衡可持续发展的三个方面，落实《2030 年议程》的有力杠杆。有效治理是区域合作与一体化的促成因素，而区域合作和一体化又是实现综合发展战略和应对重大跨界挑战的关键。
62. 委员会在第十八届会议上指出，区域行为体可以成为宝贵的合作伙伴，支持国家和国家以下各级的相关能力发展，审查并监测原则在相关国家的使用情况。非洲有效治理区域讲习班由委员会主席发起、由新闻部和非洲同行审议机制在开发署的配合下共同举办，是朝着这个方向迈出的关键步骤。
63. 开设联合讲习班宣传有效治理原则，这种做法特别有用，因为《2030 年议程》和《2063 年议程》所涉及的机构建设措施是一致的，而且原则也关系到这一区域的核心长期目标——各级建立有能力的机构和求变革的领导层。非洲同行审议机制为此提供了支持，发挥作用促进有效治理，充当自我监测机制，根据非洲联盟的共同价值观和区域一体化目标分享最佳做法，查找不足，评估能力建设需求。
64. 除其他外，进一步与非洲同行审议机制及其他区域组织合作，就原则在相关区域的实施状况撰写基线研究报告，可能很有价值。增设区域讲习班同样有助于促进原则得到实施，有助于酌情加强各国为建立有效、负责和包容的机构而采取的措施与全球后续跟进和审查进程之间的联系。

65. 治理领域范围广泛，机制和工具纷纷涌现，这说明进一步协调指导意见，以便各国在国家和国家以下各级的机构建设工作中加以借鉴，可能存在价值。现在已经着手开展一些工作，汇编和阐述全球实践群体的集体知识，以一系列战略指导说明的形式加以呈现，促进有效治理原则得到落实。由于需要加快行动，促进有效治理和机构改革，从而实现可持续发展目标，而且在《2019 年全球可持续发展报告》里面治理被定为能促进变革性行动的四大杠杆中的第一个，推进的速度也许会提高。

66. 与此同时，经验表明，应当实行一套明确的程序，提倡在技术上做到严谨，确保在各种各样的发展背景下，政策顾问和从业人员都认为任何这类“委员会指导说明”都是相关的、合理的。寻找资源在期望的时间框架内汇编、制作和审查此类指南，这项工作可能存在挑战。

67. 同样，如果要于 2021 年本届成员任期结束前在这一领域取得实质性进展，委员会可能得加大努力，把原则与治理指标对接。表 2 提供了一种模式，用来理解不同层面分析用指标，还提供了一种方式，用来结合“原则”对可持续发展的影响、常用战略对实现“原则”的贡献思考指标，并在业务层面上支持结构和进程。委员会关于这一模式的建议或组织各类指标的其他方式，都有助于在下一个闭会期间集中开展工作。

68. 近期发布的《治理统计普拉亚小组手册》草案是一个可喜的进步。除了借鉴普拉亚小组的主要推荐指标和其他适当的指标外，委员会还可以利用它在应对统计方法的各种挑战过程中积累的经验。具体地说，采用国际商定的框架来确保数据质量，有助于非正式工作组酌情筛选官方和非官方的潜在指标和数据集。

69. 最后，《手册》草案的公布提供了一个机会，可以借此回顾这样一个问题：委员会和统计委员会既然都在支持经济及社会理事会，特别是协助理事会主持召开的可持续发展高级别政治论坛发挥核心作用，在全球层面上监督《2030 年议程》的后续行动和评估工作，那么二者在各自的专门领域内，从各自的任务规定来看，存在怎样的共同兴趣。委员会和统计委员会可以本着促进附属机构之间建立横向联系的精神，考虑进一步采取步骤，加强在治理统计领域的合作。



## 附件

## 可持续发展的有效治理原则与治理统计普拉亚小组确立的治理层面对比

原则	《普拉亚小组治理统计手册》里的相关层面 (截至2019年11月) <sup>a</sup>
胜任能力：为有效履行职能，各机构必须具备足够的专业知识、资源和工具，以充分处理其职权范围的任务	—
稳妥地制定政策：为达到预期效果，公共政策应相互一致，并且建立在真实或坚实的基础上，完全符合事实、理性和理智	—
协作：为解决共同关心的问题，各级政府和各部门的机构应协同工作，与非国家行为体共同努力，以实现相同的目标、目的和效果	—
廉正：为促进公共利益，公务员应诚实、公平和以一种符合道德原则健全的方式履行自己的职责	消除腐败：本层面侧重于对腐败的不容忍程度；可观察到的腐败行为的程度和模式；国家消除腐败的措施。
透明度：为确保问责制和促成公众监督，机构履行其职能要公开和坦诚，并促进获取信息，只受法律规定的特定和有限的例外情况的限制	公开性：本层面侧重于公共机构提供获取信息的机会以及在决策和政策制定过程中的透明度。更具体地说，本层面包括获取信息、公开政务规定、表达自由和媒体多元化。
独立监督：为保持对政府的信任，监督机构必须按照严格的专业考虑行事，并且不受他人影响	—
不让任何一个人掉队：为确保所有人都能在尊严和平等中发挥自己的潜能，公共政策应考虑到社会各个阶层的需求和愿望，包括最贫穷和最弱势群体以及那些受到歧视的群体的需求和愿望	—
不歧视：为尊重、保护和促进所有人的基本人权和自由，应在一般平等的条件下提供获得公共服务的机会，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾或其他身份而有所区别	不歧视和平等：本层面重点在于：基于肤色、性别、语言、宗教、民族或社会出身、残疾或其他地位的任何区别、排斥、限制或偏好或其他差别待遇，其意图或效果是取消或损害人权和基本自由。
参与度：为建设一个有效的国家，所有重要的政治团体都应积极参与直接影响它们的事务并且有机会影响政策	参与政治和公共事务：本层面侧重于个人参与政治和公共事务的方式，包括登记投票、投票或作为候选人参加选举；成为各级政府立法、行政和司法机构的成

原则	《普拉亚小组治理统计手册》里的相关层面 (截至2019年11月) <sup>a</sup>
	员；获得公共服务职位；并单独或作为政党和其他非政府组织成员参与政治活动。
	回应性：本层面关注的是人们对政府的行为是否有发言权，以及他们是否对政府的表现感到满意。
立足基层：为促进顺应所有人需求和愿望的政府，中央政府应只执行那些不能在中间或地方上有效执行的任务	—
代际公平：提升所有人的富裕程度和生活质量，各机构应构建行政行为，平衡当今一代人的短期需求和子孙后代的更长期需求	—
—	诉诸司法的机会和司法质量：本层面侧重于人们捍卫和行使其权利以及公正解决可由法院审理的问题的能力——如有必要，通过公正的正式或非正式司法机构，并获得适当的法律支持。
—	信任：本层面侧重于人们对机构和他人的信任，主要侧重于前者，如议会、国家政府和司法系统。
—	安全和安保：本层面侧重于犯罪水平和模式、对安全的看法、对武装行动直接造成的伤亡的衡量以及执法和刑事司法机构的质量。

<sup>a</sup> 可查阅：[http://ine.cv/praiagroup/handbook/Handbook\\_on\\_GovernanceStatistics-Draft\\_for\\_global\\_consultation.pdf](http://ine.cv/praiagroup/handbook/Handbook_on_GovernanceStatistics-Draft_for_global_consultation.pdf)。